

DEN KOMMUNALE BESKATNING

FOREDRAG I NATIONALØKONOMISK FORENING DEN 17. NOVBR. 1936

Af V. BUHL

GRUNDEN til vort nugældende System af direkte Skatter blev lagt ved den store Skattereform af 1903, der dels i sig selv medførte gennemgribende Ændringer i saavel Statens som Kommunernes Beskatningsforhold, dels i sine Principper blev retningsgivende for den videre Udvikling af Skattelovgivningen i den Menneskealder, som nu er forløben siden Reformens Gennemførelse.

For Statens Vedkommende betød Reformen — for at bruge et aktuelt Udtryk — en Skatteudligning mellem Land og By eller rettere mellem Landejendomsbesidderne og den øvrige Del af Befolkningen. Det var den fremadskridende Udvikling indenfor Byerhvervene, der sammen med de daarlige Tider for Landbruget mod Slutningen af forrige Aarhundrede var Baggrunden for Nyordningen, som medførte en fuldstændig Omlægning af Grundlaget for Statens direkte Skatter. Hartkornsskatter og Bygningsafgift til et Beløb af ialt omkring 11 Mill. Kr. blev afløst af en progressiv Indkomst- og Formueskat og en Ejendomsskyld efter Ejendommens Værdi i Handel og Vandel, hvoraf Ejendomsskylden kun dækkede op imod Halvdelen af de gamle Ejendomsskatters Beløb.

Med Hensyn til Bygningsafgiften, der hvilede paa Befolkningen udenfor Landbruget og androg 4 Mill. Kr., blev der truffet den Ordning, at det Beløb, hvormed Afgiften i den enkelte Bykommune oversteg den nye Statsejendomsskyld, kunde omsættes til en kommunal Ejendomsskyld. For Hartkornsskatterne, hvis henved 7 Mill. Kr. saa godt som alle betaltes af Landbruget, blev Resultatet derimod, at den Del, der ikke modsvarede af Statsejendomsskylden, faldt helt bort, hvad der alt i alt gav en aarlig Lettelse paa omkring 60 pCt. af Hartkornsskatternes Beløb. I Tilgift paatog Staten sig i 50 Aar at yde et aarligt Tilskud paa 1,6 Mill. Kr. til

Afløsning af Tienden. Denne Kvitteren af Ydelser, der fra gammel Tid havde hvilet paa Landets Jord og øvet deres Indvirkning paa Ejendomspriserne, gav med Rette Anledning til stærk Kritik.

Ved den første Udskrivning af de nye Statsskatter i Skatteaaret 1904—05 udgjorde disse $8\frac{1}{2}$ Mill. Kr. i Indkomst- og Formueskat og 5 Mill. Kr. i Ejendomsskyld, ialt $13\frac{1}{2}$ Mill. Kr. For 1935—36 blev der i Indkomst- og Formueskat udskrevet $95\frac{1}{2}$ Mill. Kr. og i Grund- og Ejendomsskyld godt $11\frac{1}{2}$ Mill. Kr., ialt ca. 107 Mill. Kr. Heraf faldt 85 Mill. Kr. paa Byerne samt Københavns Amt, Birkerød og Hørsholm, og da en betydelig Del af de øvrige 22 Mill. Kr. betales i de sognekommunale Stationsbyer og Skattelykommuner, er Stillingen saaledes nu den, at de rene Landkommuner kun bærer en beskeden Part af de direkte Statsskatter, hvad der dels skyldes Statsbeskatningens meget lemfældige Behandling af de lave Indtægtsgrupper, hvori Landboerne i stort Tal forefindes, dels den Omstændighed, at Staten stadig har holdt Ejendomsbeskatningen nede paa det Niveau, som blev fastlagt i 1903. Der skete i 1922 en Forskydning fra Bygningskat til Grundskat, idet Satsen for Grundværdiens Vedkommende blev sat op til 1,5 p. m. fra den for Grund- og Bygningsværdierne hidtil fælles Sats 1,1, men da der samtidig blev givet større skattefri Fradrag i Bygningsværdien, medførte det ingen Forhøjelse af Skattens Totalbeløb. For 1935—36 udgjorde Statens Grund- og Ejendomsskyld omtrent samme Beløb, som betaltes i Ejendomsskatter til Staten før 1903, men af de godt $11\frac{1}{2}$ Mill. Kr. for 1935—36 betaltes nu kun 4,7 Mill. Kr. i Sognekommunerne, fraregnet de københavnske Omegnskommuner.

I de anførte Tal for Indkomst- og Formueskatten er ikke medtaget Statens Udbytte af Selskabsbeskatningen, som ved den første Udskrivning i 1904—05 udgjorde omkring $\frac{1}{2}$ Mill. Kr. og for 1935—36 beløb sig til godt 20 Mill. Kr.

Hele denne Udvikling af Statens direkte Beskatning maa have in mente, naar Talen er om Forholdene indenfor den kommunale Beskatning. Det er efterhaanden meget store Beløb, hvormed Staten deltager i Løsningen af de Opgaver, der forvaltes af Kommunerne, og det er indenfor den direkte Beskatning stort set de samme Kilder, hvoraf Staten og Kommunerne øser.

For den kommunale Beskatning medførte Reformerne af 1903 en Række Ændringer, der tildels stod i Sammenhæng med de nye Regler for Statsbeskatningen. I Sogne- og Amtskommu-

nerne skulde saaledes de hidtidige Ejendomsskatter efter Hartkorn overgaa til Ejendomsskyld med $\frac{1}{6}$ hvert femte Aar, hvorved Ejendomme uden Jordtilliggende blev effektivt inddraget under Beskatningen, hvad der medførte en tilsvarende Lettelse for Landbrugsejendommene. Og Bykommunerne fik som nævnt Adgang til som kommunal Ejendomsskyld at udskrive Forskellen mellem Statens tidligere Bygningsafgift og den nye Statsejendomsskyld, hvilken Ret blev benyttet af noget over Halvdelen af Kommunerne. Men udover dette svage Tilløb til en Nyordning for Byerne skete der ikke i 1903 nogen Ændring i disses Ejendomsskatter, der i Købstæderne hovedsagelig beregnedes efter Assuranceværdi og i København baade efter Assuranceværdi og Etage real.

Med Hensyn til den personlige Opholdskommuneskate skete der i Købstads- og Sognekommunerne en Regulering af den gamle summariske Formue- og Lejlighedsligning, idet Ansættelserne til Statsindkomstskat nu ogsaa blev Grundlaget for den kommunale Ligning, og der endvidere blev afstukket faste Ydergrænser for de Forhøjelser eller Nedsættelser, der kunde ske i den ansatte Indtægt efter den enkelte Skatteydets større eller mindre Skatteevne. København maatte beholde den forældede Indkomstskattelov af 1861, der beskattede alle Indtægter fra 2400 Kr. med samme Procent.

Det var endvidere Reformen af 1903, der indførte den mellemkommunale Erhvervsskat og den kommunale Selskabsskat. Erhvervsskatten fik nærmest Karakter af en Slags Næringsskat, der til en Kommune skulde betales af udenbysboende, som var Ejendomsbesiddere eller selvstændige Erhvervsdrivende i Kommunen. Der skulde ikke ved Skatteberegningen tages Hensyn til Forskel i Bæreevne, men der var bl. a. den Forbindelse med Opholdsbeskatningen, at Erhvervsskatten indenfor visse Grænser kunde kræves godtgjort i Opholdskommunen.

Endelig paatog Staten sig i 1903 at yde Kommunerne $1\frac{1}{2}$ Mill. Kr. i Statstilskud, der skulde fordeles efter Forholdet mellem den i de enkelte Kommuner paalignende Indkomst- og Formueskat til Staten og Kommunernes sociale Udgifter og Lønningsudgifter ved Skolevæsenet.

Da Kommunerne kom i Gang med den nye Skatteordning, viste der sig hurtigt Landet over almindelig Skuffelse og Misfornøjelse, og efterhaanden som de kommunale Udgifter steg i de følgende Aar, blev Kravet om en Revision stadig stærkere. I 1910 blev der da dels gennemført en Nyordning af den københavnske Indkomst-

skat med Anvendelse af stigende Skala, dels nedsat en kommunal Skattekommission, hvori baade Landkommunerne, Købstæderne og København var fyldigt repræsenteret. Denne Kommission, der først afsluttede sit Arbejde efter $3\frac{1}{2}$ Aars Forløb, fremsatte i sin Betænkning en Række Synspunkter og Forslag, som det indtil nu kun delvist er lykkedes at faa realiseret. Det skal her nævnes, at den samlede Kommission erkendte, at det paa Grund af de stigende kommunale Udgifter var nødvendigt at skaffe forøgede kommunale Indtægter, og at disse gennemgaaende burde tilvejebringes ved en Forhøjelse af Grundejendomsskatterne paa rationel Basis; Kommissionen gik endvidere ind for, at der skulde gives større Bevægelsesfrihed ved Formue- og Lejlighedsligningen, at Erhvervsskatten skulde paalignes efter Skatteevne og udvides til Personer med Løn-erhverv, at Selskabsskatten skulde forhøjes, og at der skulde indføres en kommunal Formueskat, ligesom der indenfor Kommissionen blev stillet Forslag om, at Staten skulde overtage Udgifterne til Rets- og Politivæsenet imod et vist Bidrag fra Kommunerne, og at der skulde ske en Forhøjelse af Statstilskudene til Skolevæsenet og sociale Formaal.

Under Krigen gik det videre Reformarbejde i Staa, og først i 1926 blev der gennemført en Omordning af de kommunale Ejendomsskatter, hvorved de gamle Skattegrundlag i Byerne endelig forsvandt, og Beskatningen for hele Landet — i Lighed med, hvad der i 1922 var sket for Statsskattens Vedkommende — blev delt mellem en Grundskyld og en Ejendomsskyld, saaledes at Ejendomsskyldpromillen kun maatte udgøre $\frac{3}{4}$ af Promillen for Grundskylden, hvilket Forholdstal for Amtsskatternes Vedkommende i 1933 blev ændret til $\frac{2}{5}$. Af andre Ændringer i Aarenes Løb er der kun Anledning til at nævne Erhvervsskattens Udvidelse i 1918 til fastansatte i private Erhverv og til Kommunernes — men ikke Statens — Tjenestemænd og Forhøjelse af Satsen for Erhvervsbeskatningen udenfor København og Frederiksberg fra $\frac{2}{3}$ af Skatteprocenten til $\frac{2}{3}$ af Ligningsprocenten, samt Indførelsen af en noget større Bevægelsesfrihed ved Formue- og Lejlighedsligningen i 1920¹⁾. Iøvrigt er det de indirekte Indgreb i Kommunernes Skatteforhold gennem Tilskuds- og Refusionsordninger (herunder Fordelingen af Motorskatterne), der mere og mere har præget Lovgivningen.

¹⁾ Kommunerne fik i 1926 en vis Adgang til at udskrive Grundstignings-skyld. I 1933 afløstes denne Skat af en almindelig Grundstigningsskyld, fælles for Staten og Kommunerne.

Hvad Størrelsen af de kommunale Skatter angaar, viser Totalsummen af Opholdskommuneskatten og Ejendomsskatterne en Opgang fra ca. 39 Mill. Kr. ved Nyordningen i 1903 til ca. 316 Mill. Kr. for 1935—36, regnet efter de da udskrevne Beløb, idet Opholdsskatten er steget fra 18,2 til 211,0 Mill. Kr. og Ejendomsskatterne fra 20,5 til 105,3 Mill. Kr. Opgangen er forholdsmaessig set, om end ikke fuldt saa stor som, saa dog ret nær op imod den Stigning, der samtidig er foregaaet for de direkte Statskatters Vedkommende. Men Delingsforholdet mellem By og Land er her et andet. Medens nemlig Købstæderne og Hovedstaden i videre Forstand — heri medregnet de før nævnte københavnske Omegnskommuner — som foran anført har baaret omkring 85 pCt. af Opgangen i de direkte Statskatters Beløb, og Landkommunerne, fraregnet de københavnske Omegnskommuner, saaledes kun har baaret ca. 15 pCt., fordeler Stigningen i de kommunale Skattebeløb sig med ca. 60 pCt. paa Købstæderne og Hovedstaden i videre Forstand, og 40 pCt. paa Landkommunerne. Og hvad Forholdet mellem de personlige Skatter og Ejendomsskatterne angaar, er Stillingen den, at medens Opgangen i de direkte Statskatter siden Reformen af 1903 paa 5—6 pCt. nær falder paa de personlige Skatter, er Stigningen i de kommunale Skattebeløb fordelt med ca. 70 pCt. paa de personlige Skatter og ca. 30 pCt. paa Ejendomsskatterne. Disse udgjorde i 1903 noget over Halvdelen og i 1935 en Trediedel af de kommunale Skattebeløb.

For København og Frederiksberg spillede Ejendomsskatterne fra gammel Tid den største Rolle. Endnu i 1902 udgjorde de 56 pCt. af Person- og Ejendomsskatternes Ialtbeløb, der var 9,4 Mill. Kr., men da Beskatningen laa fast indtil 1926 og der endvidere ved den da gennemførte Nyordning blev fastsat et Maksimum for Grundskyldspromillen, der ikke i sig selv gav nogen Opgang i Skatteprovenuet af større Betydning, er Resultatet blevet, at der af disse to Kommuner Skatteudskrivning for 1935—36 paa brutto 90,9 Mill. Kr. kun faldt 20,6 Mill. Kr. eller ca. 23 pCt. paa Ejendomsskatterne.

I Købstæderne var der før Omordningen i 1926 kun ringe Adgang til Udnyttelse af Ejendomsbeskatningen, og den nye Lov fastsatte ogsaa her snævre Grænser for Grundskyldspromillerne, men der er dog en lille Mulighed for at sætte dem op hvert 4. Aar. Da man i 1935 gik over til en ny 4-Aars Periode, var der 32 Købstæder, der benyttede sig heraf, og det havde den Virkning, at Ejendomsbeskatningen i disse Kommuner blev forhøjet med lidt over 1 Mill. Kr. Købstædernes Ejendomsskatter udgjorde i 1902

12 pCt. af et Ialtbeløb for Person- og Ejendomsskatter paa 7,6 Mill. Kr. og for 1935—36 13.2 pCt. af en Udskrivning i de samme Skatter paa 77,4 Mill. Kr.

I Sognekommunerne er der og har der altid været en udstrakt Bevægelsesfrihed med Hensyn til Ejendomsskatterne, der her indgaar i den aarlige Ligning paa samme Maade som den personlige Skat. Det Forhold, hvori de to Skattearter skal deltage i Skatteudskrivningen, fastsættes af Amtsraadet efter Forslag af Sogneraadet for 4 Aar ad Gangen og i Praksis er det Sogneraadens Forslag, det kommer an paa. Resultatet af denne Ordning har været, at Ejendomsskatterne til Stadighed har vejet stærkt til indenfor den sognekommunale Beskatning. I 1902 udgjorde de 55 pCt. af et samlet Skattebeløb paa 14,5 Mill. Kr. og for 1935—36 42 pCt. af et Ialtbeløb paa 126,6 Mill. Kr. Faldet i Delingstallet hænger sammen med den stærke Tilvækst indenfor de bymæssige Bebyggelser, idet Ejendomsskatterne i Sognekommuner med større bymæssig Bebyggelse for 1935—36 kun udgjorde 28 pCt., men i Kommuner uden saadan Bebyggelse 52 pCt. af det udskrevne Totalbeløb. Det viser, at der i de rene Landkommuner er en stærk Vedholden ved Ejendomsbeskatningen, og det er da ogsaa karakteristisk, at i den nye 4-Aars Periode fra 1935 beholdt 1080 af Landets 1304 Sognekommuner det hidtidige Delingsforhold, medens 167 formindskede Brøken for Ejendomsskatterne og 57 forhøjede den, hvorved alt ialt ca. 1 Mill. Kr. flyttedes fra Ejendomsskat til personlig Skat. 35 pCt. af Kommunerne ligner endnu $\frac{2}{5}$ eller derover paa de faste Ejendomme.

I Ejendomsskatter til Amtskommunerne blev i 1902 udredet 5,4 Mill. Kr. og for 1935—36 udskrevet 21,4 Mill. Kr. Siden 1933 yder Staten til Nedbringelse af den amtskommunale Grundskyld et Tilskud, der retter sig efter Landbrugets Forrentningsprocent af Handelsværdien og bortfalder, naar denne Procent er steget til 4,3. Naar Amtsskatterne medregnes, bliver Ejendomsskatternes Andel i den samlede landkommunale Person- og Ejendomsbeskatning for 1935—36 50 pCt., medens den i 1902 var 67 pCt.

Med Hensyn til Opholdskommuneskatten er der, fraregnet København og Frederiksberg, ingen faste Regler for Progressionen i Beskatningen, der her tilvejebringes ved at forhøje eller nedsætte den ved Statsskatteligningen ansatte Indtægt. Denne kan først forhøjes med de saakaldte Kildeartstillæg paa Indkomster af Kapital og fast Ejendom samt paa Pensioner og pensionsgivende Lønninger, og Maksimum for Tillæggene er her henholdsvis 50, 35.

25 og 15 pCt. Benyttes denne Form for Forhøjelser, hvad der er almindeligt i Landkommunerne, kan samtlige derefter foreliggende Indtægter »efter Lejlighed« forhøjes med indtil 30 pCt. og nedsættes med indtil 70 pCt., men hvor der, som Tilfældet er i Byerne, ikke benyttes Kildeartstillæg, er Maksimum for Forhøjelsen 40 pCt. Hele denne Metode er navnlig for de store Indtægters Vedkommende yderst mangelfuld i Sammenligning med en rationel opbygget Skala, men den har den Betydning, at den enkelte Kommune kan til danne sig en Skala efter egne Forhold; iøvrigt er Spændvidden, selvom den blev udvidet noget i 1920, endnu ikke saa stor som foreslaaet af Kommissionen af 1910. Da der er stor Forskel paa Kommunernes Fremgangsmaade ved Formue- og Lejlighedsligningen, kan nogenlunde ens situerede Kommuner have ret forskellige Ligningsprocenter, hvorimod den saakaldte Skatteprocent beregnes paa ensartet Grundlag, idet den angiver Forholdet mellem det udskrevne Skattebeløb og den ansatte Indtægt uden Forhøjelser eller Nedsættelser.

De vidt forskellige Ligningsforhold indenfor Kommunerne vanskeliggør i høj Grad en sammenlignende Bedømmelse af det kommunale Skatte tryk. Man har egentlig kun Grundskyldspromillerne og Skatteprocenterne at holde sig til, men da Skatteprocenterne er beregnet uden Hensyn til Indtægternes forskellige Bæreevne, giver de ikke i tilstrækkeligt Omfang Udtryk for den Forskel, der er i de enkelte Kommuners Udnyttelse af Indkomstbeskatningen. Til Eksempel skal nævnes, at medens Skatteprocenten for 1934—35 paa Frederiksberg var 28 pCt. og i Gentofte 26 pCt. under Københavns, var den reelle Forskel, opgjort efter den københavnske Skala, at Frederiksbergs Beskatning laa 42 pCt. og Gentoftes 49 pCt. under Københavns.

Omsætter man den gennemsnitlige Beskatning i Provinsbyerne og Landkommunerne i Grundskyldspromiller og Skatteprocenter, faar man følgende Skattesatser frem for 1934—35:

	Skatteprocent	Grundskyldspromille
København	6,51	7,50
Frederiksberg	4,65	8,40
Provinsbyerne	8,40	5,67
Sognekommunerne	5,02	10,74
Amtskommunerne	—	6,05

Disse Tal siger i sig selv ikke store Ting om det indbyrdes Forhold, men det er heller ikke disse Længdesnit ned gennem Kommunerne det kommer an paa, naar man vil danne sig et Billede

af den nuværende Tilstand indenfor den kommunale Beskatning. Hertil er det nødvendigt at lægge Snittene paa tværs hen om samtlige Kommune grupper, og gør man det, er det en broget Mangfoldighed, der møder én, ikke mindst indenfor Sognekommunerne, der jo ogsaa omfatter saa ulige Bestanddele som rene Landkommuner, Skattelykommuner, Stationsbyer samt andre bymæssige Bebyggelser, hvoriblandt findes vore allerfattigste Kommuner.

Indenfor de ca. 1300 Sognekommuner var der i 1934—35 89 med en Grundskyldspromille under 6 og 148 med en Promille mellem 6 og 8, medens der paa den anden Side var 171, som havde en Promille mellem 15 og 20, samt 38, hvor Promillen gik fra 20 til op over 25; Skatteprocenten var i 242 Sognekommuner under 3 og i 72 fra 9 til op over 12. Sammenholder man Grundskyldspromiller og Skatteprocenter, viser det sig, at der var 113 Kommuner, hvor Grundskyldspromillen gik fra 12 til op over 25 og Skatteprocenten fra 7 til op over 12, medens der omvendt var 140 Kommuner, hvor Grundskylden var under 8 Promille, og hvor Skatteprocenten var under 5, i 46 Tilfælde endog under 3. Og indenfor de 85 Provinsbyer var der 20 med en Skatteprocent under 7 og 18 med en Procent fra 10 til op over 12; af de første havde 8 en Grundskyldspromille paa under 5, af de sidste havde 8 en Promille fra 8 til op over 10.

Et endnu stærkere Billede af Skatteforskellen faar man gennem Oplysninger, som Indenrigsministeriet for 1935—36 har fremskaffet vedrørende Opholdskommuneskattens Størrelse i Kommuner af forskellig Type og Skatteniveau. Det her foreliggende Materiale, der omfatter 15 Købstadkommuner, 14 Sognekommuner med fra 2000 og 5 med under 2000 Indbyggere, viser en ligefrem uhyggelig Forskel i den Skat, der i de enkelte Kommuner betales af en og samme Indtægt. Af de paagældende Skattebeløb, der gælder Familieforsørgere med 2 Børn under 15 Aar, skal her for Købstæderne og de større Sognekommuner anføres de 3 laveste og de 3 højeste Tal for de samme Indtægter, medens der for de mindre Sognekommuner for de tilsvarende Indtægter anføres det højeste og det laveste Beløb (jfr. efterfølgende Tabel).

Til disse Forskelle i den personlige Beskatning Landet over kommer endvidere de lokale Misforhold mellem Skatterne i Erhvervskommunerne og de Skattelykommuner — eller i nogle Tilfælde Arbejderkommuner — der er sammenhørende med dem, og hvor Spændingen føles saa meget stærkere, fordi det i Virkeligheden er samme By, det her drejer sig om.

Indtægt ¹⁾ Kr.	Købstæder		Sognekommuner			
	Lavest Kr.	Højest Kr.	Fra 2.000 Indbyggere		Under 2.000 Indbyggere	
			Lavest Kr.	Højest Kr.	Lavest Kr.	Højest Kr.
2.200	34	129	36	153		
	36	138	38	155		
2.100	45	359	62	201	28	119
5.700	361	907	253	689		
	397	946	335	742		
5.600	441	1.081	336	925	106	469
10.700	917	2.234	378	1.339		
	973	2.476	555	1.615		
10.600	1.052	2.927	736	2.057	225	6 2
50.700	4.755	11.831	2.112	6.539		
	5.050	12.108	3.790	7.887		
50.600	5.678	14.351	3.855	9.749	1.009	3.157

Ser man nu paa Grundene til denne Mangel paa Ligevægt i den kommunale Beskatning, da er disse i Hovedsagen at finde i Forhold, som Kommunerne ikke selv er Herre over. De varierende Ligningsforhold kan for Kommuner af samme Type spille en vis Rolle, men den afgørende Aarsag er den sidste Menneskealders hele økonomiske, sociale, befolkningsmæssige og trafikale Udvikling, der paa saa mange Maader har omformet Grundlaget for den kommunale Økonomi og givet de enkelte Kommuner helt forskellige Vilkaar at arbejde under. Dette Emne blev behandlet af Indenrigsminister Dahlgaard i Nationaløkonomisk Forening i 1933, og der skal her kun peges paa det Forhold, at naar en Ulighed først er opstaaet, vil Bevægelsen indefra have en Tendens til at forstærkes, idet Skatteforholdene indvirker stærkt paa en Kommunes Betingelser for at fastholde eller tiltrække de større Skatteydere, der som Regel en friest stillet i Valget af Bopæl, og for hvem Skatten tæller mest til.

¹⁾ Indtægtsbeløbene er den ved Statsskatteligningen ansatte Indkomst, hvori den i Indtjeningsaaret betalte Skat er fradraget.

Der er to Faktorer, der er bestemmende for Skattehøjden i den enkelte Kommune; den ene er Omfanget og Karakteren af de Opgaver, der skal løses, den anden er den skattemæssige Bæreevne, der staar til Raadighed for Kommunen. Baade Udgifts- og Indtægtssiden er selvsagt præget af, hvilken Kommunetype det drejer sig om, men sammenligner man Kommuner af nogenlunde samme Type, viser det foreliggende Materiale, at det ikke er Forskel i Udgifter, der giver den afgørende Forklaring paa det ulige Skattetryk.

For København, Frederiksberg og Gentoftes Vedkommende fremgaar dette klart af de 2 Betænkninger, der er afgivet angaaende disse Kommuners indbyrdes Forhold. Herefter var de 3 Kommuners samlede Udgift pr. Indbygger efter Fradrag af Andelene i Motorafgifterne for 1934—35 omtrent ens, men Bæreevnen var saa forskellig, at en lige Skatteudskrivning med Anvendelse af den københavnske Rateskalas Grundbeløb pr. Indbygger vilde give 65 Kr. i København, 124 Kr. paa Frederiksberg og 190 Kr. i Gentofte. For Købstædernes og Landkommunernes Vedkommende har cand. polit. Thorkild Christensen i sit Skrift om det kommunale Skatteproblem for 1929—32 foretaget Beregninger over det indbyrdes Forhold mellem Udgift, Bæreevne og Skattetryk indenfor hver af de to Hovedgrupper, og Resultaterne viser ogsaa her, at Forskellen i Skattetryk er sammenhængende med Forskellen i Bæreevne. Købstæderne er i disse Beregninger delt i 4 og Landkommunerne i 3 Grupper efter Beskatningens Højde, men bortset fra de sociale Udgifter, der ikke dengang som nu var inde under en almindelig mellemkommunal Refusionsordning, samt enkelte særlige Forhold, er der for Købstæderne kun en ringe og for Landkommunerne saa godt som ingen Udgiftsforskel pr. Indbygger Grupperne imellem. Derimod er Gennemsnitsindtægten pr. Indbygger varierende fra Gruppe til Gruppe i omvendt Forhold til Skattetrykket.

Naar Forholdet da er dette, at det er Forskellen i den skattemæssige Bæreevne, der er Hovedårsagen til den stærke Uligevægt indenfor den kommunale Beskatning, maa Bestræbelserne for at komme bort fra de nuværende ganske uholdbare Tilstande naturligt tage Sigte paa at udjævne Misforholdene gennem en mere ligelig Udnyttelse af Bæreevnen til Brug ved Løsningen af de kommunale Opgaver. Det er da ogsaa denne Vej, der er fulgt i det af Indenrigsministeren fremsatte Forslag om Oprettelse af en fælleskom-

munal Udligningsfond, idet dette Forslag stort set gaar ud paa, at et Beløb af ca. 74 Mill. Kr., eller hen ved $\frac{1}{4}$ af Kommunernes nuværende personlige Skatter og Ejendomsskatter, tages ud af den lokale kommunale Beskatning og lægges over paa fælleskommunale Skatter, der da skal anvendes til Dækning af kommunale Udgifter af tilsvarende Størrelse.

De fælleskommunale Skatter er Indkomst- og Formueskat samt Grund- og Ejendomsskyld, og heraf paaregnes Indkomstskatten at skulle give ca. 38 Mill. Kr., Formueskatten godt 7 Mill. Kr. og Ejendomsskatterne ca. $28\frac{1}{2}$ Mill. Kr. For Grundskylden er Pro-millen 4 og for Ejendomsskylden 3, svarende til det nugældende Forholdstal indenfor den by- og sognekommunale Beskatning, men da der gives større skattefri Fradrag ved Beregningen af den fælleskommunale Ejendomsskyld, vil denne faa forholdsvis mindre Vægt, end Ejendomsskylden nu har i By- og Sognekommunerne.

Indkomst- og Formueskatten svares efter stigende Rateskalaer af Indtægter fra 1.200 Kr. og Formuer fra 30.000 Kr. Der er ikke som ved Statsindkomstskatten indført skattefri personlige Fradrag, men den Differentiering mellem Skatten for Familieforsørgere og andre Skatteydere, som Forskellen i de personlige Fradrag giver for Statsindkomstskattens Vedkommende, gennemfører den fælleskommunale Indkomstskat paa en langt mere effektiv Maade ved helt igennem at beskatte Familieforsørgere efter en anden og lavere Skala, end den der gælder for de øvrige Skatteydere. For Progressionen i den fælleskommunale Indkomstskat er Kurven en helt anden end ved Statsbeskatningen, der for de mindre Indtægter kun andrager rent minimale Beløb og maa ses i Sammenhæng med hele den indirekte Beskatning. Hvor forskellige Forholdene indenfor de lavere Indtægtsgrupper er i Stat og Kommune, vil alene fremgaa deraf, at Familieforsørgere med 2 Børn og en Indtægt paa 3000 Kr. betaler 115 Kr. i Skat til Københavns Kommune, men 5 Kr. i Indkomstskat til Staten. Statsindkomstskattens nuværende Beregningsgrundlag egner sig overhovedet ikke til at overføres paa den kommunale Beskatning.

Da de kommunale Ligningsmetoder nu er saa varierende Landet over, vil den fælleskommunale Indkomstskat selvsagt virke forskelligt indenfor Kommunerne, men som Hovedregel kan det siges, at den vil give en langt rimeligere Fordeling af Skatten paa de forskellige Indtægtsgrupper, end det er muligt at opnaa gennem

Formue- og Lejlighedslegningen. Af Satserne skal her anføres følgende:

Indtægt	Familieforsorgere	Ikke-Familieforsorgere
1.200 Kr.	2 Kr.	3 Kr.
3.000 »	34 »	45 »
5.000 »	86 »	109 »
10.000 »	246 »	299 »
50.000 »	2.066 »	2.359 »
200.000 »	11.066 »	12.250 »

En Indtægt paa 200.000 Kr. beskattes saaledes med ca. 5,5 pCt. for Familieforsørgere og 6,1 pCt. for Ikke-Familieforsørgere.

Den fælleskommunale Formueskat svares med 4 Kr. af 30.000 Kr., 64 Kr. af 100.000 Kr. 814 Kr. af 500.000 Kr. og 14.064 Kr. af 5.000.000 Kr., hvilken sidste Sats svarer til 2,8 p.m. Alt i alt beløber denne Skat sig til ca. $\frac{1}{5}$ af Statens Formueskat.

De fælleskommunale Indkomstskalaer er ligesom den københavnske Skala Grundbeløb, der nedsættes eller forhøjes efter det skiftende Behov. Derimod ligger Satserne for Formueskatten og Ejendomsskatterne fast. De Udgifter, som den kommunale Udligningsfond skal dække, er sociale Udgifter, Skoleudgifter og Udgifter til Politivæsenet, og der er i Forslaget lagt Vægt paa, at hele Ordningen gennemføres paa en saadan Maade, at man fastholder Kommunernes Interesse i en sund Økonomi. Paa det sociale Omraade overtager Fonden $\frac{3}{10}$ af Kommunernes Udgifter til Aldersrente, Invaliderente, Arbejdsløshedsforsikring, Enkebørnsunderstøttelse samt Kommunehjælp, der er Genstand for mellemkommunal Refusion efter Loven om offentlig Forsorg. Af Skoleudgifterne bærer Fonden $\frac{3}{5}$ af de første 50 Kr. af den aarlige Gennemsnitsudgift pr. undervisningspligtigt Barn, $\frac{2}{5}$ af den Del, der ligger mellem 50 og 100 Kr. og $\frac{1}{5}$ af den Del, der ligger mellem 100 og 150 Kr. For Politivæsenets Vedkommende ordnes Forholdet saaledes, at det kommunale Politivæsen overtages af Staten mod at Fonden til Statskassen udreder $\frac{2}{3}$ af Statens samlede Udgifter til Politivæsenet; denne Afgift til Statskassen er noget mindre end Kommunernes nuværende Politiudgifter, men Staten kræver til Gengæld de kommunale Politi- og Arresthuse overdraget uden Vederlag.

Hvad nu Størrelsen af den foreslaede Skatteudligning angaar, da er Forholdet dette, at Hovedstaden i videre Forstand, herunder medregnet Københavns Amt, Birkerød og Hørsholm, i fælleskommunale Skatter paaregnes at skulle udrede 38,9 Mill. Kr. og i Udgifter at ville blive aflastet for 26,4 Mill. Kr., medens Provins-

boerne skal udrede 15,3 Mill. Kr. og lettes for 18,9 Mill. Kr., og Sognekommunerne skal udrede 19,1 Mill. Kr. og lettes for 29,1 Mill. Kr. Det samlede Resultat for disse 3 Grupper skulde da blive, at Hovedstadskommunerne faar et Nettopaalæg paa 12,5 Mill. Kr., medens Provinsbyerne lettes for 3,5 Mill. Kr. og Landkommunerne med nævnte Undtagelser for 10 Mill. Kr.¹⁾.

Reformens Virkninger er imidlertid langt fra udtømt med denne Skatteomlægning. Der vil ogsaa indenfor hver af de 3 Hovedgrupper foregaa en betydningsfuld Udligning, dels mellem Kommunerne indbyrdes og dels indenfor den enkelte Kommune mellem dennes Skatteydere indbyrdes, og denne Udligning vil sikkert faa endnu større Virkninger end Udligningen Hovedgrupperne imellem. Hvilken Betydning Udligningen vil faa henholdsvis for Personbeskatningen og Ejendomsbeskatningen, vil afhænge af Forholdene indenfor den enkelte Kommune.

Ved Siden af dette landsomfattende Udligningsproblem foreligger tillige det særlige Spørgsmaal om Ordningen af Skattemellemværendet mellem Kommuner, der er saa nær forbundne, at de udgør et fælles Bysamfund eller i hvert Fald har stærk erhvervs-mæssig Tilknytning til hinanden. Den fælleskommunale Udligning vil her udjævne en Del af Skatteforskellen, men ikke være tilstrækkelig til at give den Ligelighed i Beskatningen, som er nødvendig for at skabe sunde og holdbare Tilstande indenfor saadanne sammenhørende Omraader, og der er da ogsaa sammen med Lovforslaget om den fælleskommunale Udligningsfond fremsat Forslag, der skal regulere disse lokale Forhold.

For København, Frederiksberg og Gentoftes Vedkommende — hvor det bymæssige Fællesskab allerede i 1928 var saa stærkt, at Halvdelen af de Indtægter, der beskattedes i Frederiksberg og Gentofte var tjent i København — er der saaledes i et Lovforslag om økonomisk Udligning og teknisk Samarbejde mellem de 3 Kommuner foreslaaet en Udligningsordning, der paaregnes skattemæssig set at ville stille de 3 Kommuner i nogenlunde samme Plan. Efter Forslaget skal Forskellen i Bæreevne mellem det københavnske Bykvarter Frederiksberg og det øvrige København først udjævnes, og derefter udjævnes saa Forskellen mellem det saaledes regulerede København

¹⁾ At Lettelsen for Provinsbyerne og Landkommunerne bliver større end Paalæget paa Hovedstadskommunerne, skyldes Statens Overtagelse af en Part af de nuværende kommunale Polititudgifter.

og Gentofte. Fremgangsmaaden er nærmere følgende: Det opgøres for hver Kommune for sig, hvilket Nettoudbytte Opholdskommuneskatten og Erhvervsskatten vilde give ved lige Anvendelse af den københavnske Rateskala, og hvor stort Nettoudbyttet af Ejendoms-skatterne vilde være, ens beregnet efter Københavns Grundskyldspromille, ligesom der ogsaa fastlægges en Jævnføring af Selskabs-skatten. Naar da denne Skatteopgørelse paa fælles Grundlag er foretaget, overføres der fra den bedst stillede Kommune til den daarligst stillede et saa stort Beløb, at begge Kommuner faar samme Nettoudbytte pr. Indbygger til Raadighed med Hensyn til de personlige Skatter og Ejendomsskatterne. Ved Udligningen mellem København og Gentofte forhøjes de københavnske Skatter med Udligningsbeløbet fra Frederiksberg.

Den tekniske Vanskelighed i denne Udligningsordning har været at finde den Gradmaaler, som skal vise, om den lige Beregning af den personlige Skat i det enkelte Aar skal ske efter Rateskalaens Grundbeløb eller paa et højere eller lavere Stade. Det maa her komme an paa saavidt muligt at træffe det Stade, der svarer til Kommunernes faktiske Behov, og da dette afhænger saavel af Udgiftsniveauet som af den tilstedeværende Bæreevne, har man opstillet en Indeks for hvert af disse Forhold, udtrykt i et Udgiftstal og et Skattetal. Paa Grundlag af Materialet for tidligere Aar har man da kunnet give den simple Regel, at for hver Krone, som Aarets Udgiftstal er lavere eller højere end 100 Kr., henholdsvis nedsættes eller forhøjes Grundbeløbet med 1 pCt., og for hver Krone, som Aarets Skattetal er lavere eller højere end 100 Kr., henholdsvis forhøjes eller nedsættes Grundbeløbet med 1 pCt.

Naar Udligningen mellem de 3 Kommuner er gennemført, vil Erhvervsbeskatningen bortfalde mellem København og Frederiksberg og København og Gentofte indbyrdes. Der gives Gentofte en Frist af 10 Aar til gradvis at bringe sin Ligningsskala i Overensstemmelse med Københavns, der allerede nu gælder for Frederiksberg, og der indrømmes for en Aarrække Gentofte en Dekort i Udligningstilsvaret.

Saaframt Udligningen havde været gældende for 1934—35, vilde København i Udligningstilsvaret have modtaget 4,4 Mill. Kr. fra Frederiksberg og 2,9 Mill. Kr. fra Gentofte udover Erstatningen for den bortfaldende Erhvervsskat. Ved samtidig Anvendelse af den fælleskommunale Udligning, vilde Tilsvaret for Frederiksberg gaa ned til 2,9 Mill. Kr. og for Gentofte til 1,8 Mill. Kr. Selve Hovedstadsudligningen vilde for 1934—35 have givet København et

Beløb svarende til 17 pCt. af Rateskalaens Grundbeløb, medens Frederiksbergs Beskatning vilde være steget med 34 pCt. af Grundbeløbet og Gentoftes med et Beløb svarende til 28 pCt. af dette. Desuagtet vilde Københavns Dækningsbehov have ligget 18—20 pCt. over de to andre Kommuner¹⁾. Set fra et københavnsk Synspunkt kan Udligningsordningen derfor ikke siges at være nogen fuldt tilfredsstillende Løsning. Det rationelle vilde, som Forholdene for Tiden stiller sig, være at indlemme Frederiksberg i København og derefter at foretage en Udligning mellem de to sammensluttede Kommuner og Gentofte.

Det karakteristiske for den foreslaaede Hovedstadsudligning er, at den skattemæssige Bæreevne her udlignes til Bunds, saa at hver Kommune, saa langt Udligningen rækker, faar et lige stort Skattebeløb til Raadighed til Løsningen af de kommunale Opgaver, hvorimod Maaden, paa hvilken Opgaverne løses, er uden Indflydelse paa Udligningsresultatet udover den indirekte og stærkt begrænsede Betydning det har, at en Række Udgifter indgaar i Beregningen af det Udgiftstal, der er medbestemmende for, efter hvilken Procent af Rateskalaens Grundbeløb Udligningsstilsvaret skal beregnes. Naar der stadig vil være en vis Forskel i Skatteudskrivningen, skyldes det ikke de almindelige Udgifter, der som tidligere nævnt er nogenlunde ens i de 3 Kommuner, men særlige Forhold, og da navnlig Københavns forholdsmæssig set langt ringere Formue.

Det er muligt, at Systemet for Hovedstadsudligningen ogsaa kan anvendes andre Steder, men det forudsætter i hvert Fald, at det drejer sig om Kommuner i samme Plan. Iøvrigt har man som Midler til Regulering af lokale Misforhold dels Indlemmelse eller andre Særforanstaltninger — og det er sikkert ad saadanne Veje Forholdet mellem København og de mindre Omegnskommuner vil blive ordnet — dels den mellemkommunale Erhvervsbeskatning. Skal denne Beskatning faa nogen virkelig Betydning, maa man imidlertid opgive det nuværende irrationelle Ligningssystem, hvorefter Skatten uden Hensyn til Indtægternes forskellige Bæreevne kun svares i København—Frederiksberg med $\frac{2}{3}$ af Skatteprocenten og i det øvrige Land med $\frac{1}{3}$ af Ligningsprocenten, og man maa i Stedet skabe en Ordning, der gør Erhvervs-

¹⁾ Ved foretagen Udligning for 1934—35 vilde der i Procent af Grundbeløbet have været følgende Dækningsbehov: København 117,6, Frederiksberg 100,1 og Gentofte 97,4.

beskatningen til et organisk Led i hele den øvrige Personbeskatning, saaledes som det nu ogsaa er foreslaaet i det Rigsdagen forelagte Lovforslag angaaende Ændringer i den personlige Kommuneskat.

Princippet i dette Lovforslag er i Korthed dette, at den fra en Erhvervskommune hidrørende Indtægt skal beskattes med den samme effektive Beskatningsprocent, som den erhvervsskattepligtige skulde svare af hele sin Indkomst, saafremt han havde Ophold i Erhvervskommunen. Er f. Eks. 10.000 Kr. af en samlet Indkomst paa 15.000 Kr. tjent i Erhvervskommunen, beregnes der Erhvervsskat af de 10.000 Kr. efter den Procent, som de i Erhvervskommunen bosiddende Skatteydere effektivt betaler i Opholdsskat af 15.000 Kr. Erhvervskommunen faar da efter Totalindtægtens Størrelse fra 30 til 60 pCt. af det paa denne Maade beregnede Skattebeløb — i nævnte Eksempel 60 pCt. af $\frac{2}{3}$ af Skatten af 15.000 Kr. — medens Opholdskommunen faar fra 70 til 40 pCt. af den dér beregnede Skat. Den erhvervsskattepligtige skal dog under alle Omstændigheder betale en saa stor Erhvervsskat, at denne og Opholdsskatten tilsammen naar op til det Skattebeløb, der svarer til Erhvervskommunens Beskatningsprocent.

Efter dette System bliver Erhvervsbeskatningen i Virkeligheden en Form for Fordeling af Opholdsskat, der virker paa den Maade, at Skatten af de mindre Indtægter hovedsagelig tilfalder Opholdskommunen, medens Erhvervskommunen faar Hovedparten af de større Skatteyderes Skat og altid saa meget, at der ingen Skattebesparelse bliver med Hensyn til Indtægten fra Erhvervskommunen. For de smaa Skatteydere betyder Ligningen efter Skatteevne en betydelig Lettelse, medens der omvendt opefter indtræder en Forhøjelse, der bliver desto føleligere, jo lavere Opholdskommunens Skat er.

Ved Gennemførelsen af den særlige Udligningsordning for de 3 Hovedstadskommuner vil omkring 60 pCt. af Erhvervsbeskatningen falde bort, men selv om dette sker, vil denne Beskatning, rationelt ordnet, fremdeles have sin store Betydning, ikke blot for Købstæderne, men ogsaa for Hovedstaden, idet man derigennem faar Midlet til at skaffe Balance mellem de 3 Hovedstadskommuner paa den ene og Kommuner som Søllerød og Hørsholm paa den anden Side.

Foruden Reformen af Erhvervsbeskatningen er der i Lovforslaget angaaende den personlige Kommuneskat foreslaaet videre Rammer for Formue- og Lejlighedsligningen og en Forhøjelse af

den kommunale Selskabsskat, der beregnes efter Kommunens Skatteprocent, men nu ikke maa overstige 3 pCt.; dette Maksimum er i Forslaget sat op til 5 pCt.

Den fælleskommunale Udligning, Hovedstadsudligningen og Omordningen af Erhvervsbeskatningen er tre Strengte paa den samme Bue. De har det fælles Maal at dele Byrde og Bæreevne over i et mere ligeligt Forhold end hidtil, og tilsammen taget vil de 3 Reformere betyde, at de store Misforhold indenfor den kommunale Beskatning forsvinder.

Man kan mene, at hele Nyordningen ikke er dybtgaaende nok, og at man navnlig for Landsudligningens Vedkommende kunde komme langt videre ved at lade Staten overtage Hovedparten af de kommunale Udgifter af mere fælles Karakter. Men det er lettere sagt end gjort. Man maa gøre sig klart, at en Overflytning fra Kommunerne til Staten af de meget store Beløb, der her maatte blive Tale om, vilde rejse store nye Skatteproblemer allerede af den Grund, at Statens direkte Beskatning i sin nuværende Skikkelse ikke giver et tjenligt Grundlag for Løsningen af en saadan Opgave. Men selvom dette Skær blev klaret, vilde man derefter faa de allerstørste Vanskeligheder med at finde Normer for Beløbenes Fordeling, der kunde harmonere med det kommunale Selvstyre, hvis Forudsætning maa være et betydeligt Medansvar i Kommunen.

De fremsatte Forslag holder sig inden for Rammerne af den nuværende kommunale Beskatning og gaar ikke længere end forsvareligt er paa Selstyrets Grund. Landsudligningen sikrer, at det fremdeles bliver den direkte Beskatning, der tages i Brug til Dækning af de paagældende Udgifter, og at Ejendomsbeskatningen, som rimeligt er, bevarer en anseelig Plads indenfor denne Beskatning.

Fra Dele af Landbruget kræves der nu som i 1903 en stærk Nedsækering af de landkommunale Ejendomsskatter. Som det fremgaar af Beskatningstallene, er det imidlertid ikke generelle Nedsættelser, der tiltrænges, men en Regulering efter de lokale Behov. Overfor Landbrugets særlige Forhold vil Indkomstbeskatningen altid komme til kort, hvad ogsaa de rene Landkommuners stærke Vedholden ved Ejendomsbeskatningen er Udtryk for, og Ejendomsskatterne kan her i nogen Grad sidestilles med personlig Skat. Men i det væsentlige maa Landbrugets Ejendomsskatter betragtes som en Byrde paa Ejendommene, der er indreg-

net i Ejendomspriserne, og det skal i denne Forbindelse bemærkes, at naar Landøkonomisk Driftsbureau for 1935—36 har opgjort Forrentningsevnen for et Antal regnskabsførende Brug til 4,6 pCt. af Skatteværdien og 3,5 pCt. af Handelsværdien, er Ejendomsskatterne her fratrukket som Driftsomkostninger med deres fulde Beløb.

Det er muligt, at man ved en samlet Gennemgang af Statens og Kommunernes Beskatningsforhold og Refusionsordninger vil kunne simplificere Forholdene i nogen Grad, og det er da ogsaa fra Regeringens Side bebudet, at der vil blive nedsat en Kommission med Mandat til at tage den samlede Beskatning op til Undersøgelse. For denne Kommissions saglige Arbejde vil det sikkert være af ikke ringe Betydning, at man forinden ved Gennemførelse af de nu foreliggende Forslag har ryddet de store Misforhold af Vejen og dermed indsnævret de lokale Interesses modsætninger, som den nuværende kommunale Beskatning i saa høj Grad har fremavlet.

Der er iøvrigt endnu et Udligningsproblem, som trænger til at tages op, og som den nye Kommission forhaabentlig vil have Opmærksomheden henvendt paa. Det er Spørgsmaalet om at ordne Ligningen paa en saadan Maade, at Skatteansættelserne overalt kommer til at svare til de reelle Forhold. Jo større Fællesskab, der bliver med Hensyn til Udgifterne, desto nødvendigere er det, at Bæreevnen bliver ensartet og rigtig ansat, men i saa Henseende har Ligningssystemet endnu langt fra den Effektivitet, som skal til for at løse denne Del af den store og vanskelige Opgave, som det under de nuværende saare sammensatte økonomiske Forhold er at gennemføre en — om ikke retfærdig, for det er saa svært et Begreb, naar Talen er om Skatter — men saa dog forsvarlig Beskatning.
